

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta, Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, julio veintitrés (23) dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50-01-33-33-005-2018-00141-01
DEMANDANTE: DORA ELIZABET MEDINA BONILLA
DEMANDADO: NACIÓN – MIN. DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 25 de mayo de 2018 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través de la cual rechazó de plano la demanda por considerar que había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

ANTECEDENTES:

La señora **DORA ELIZABET MEDINA BONILLA** a través de apoderado y, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la **NACIÓN – MIN. DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Fallo disciplinario de primera instancia proferido el 23 de junio de 2017 por el MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – INSPECCIÓN GENERAL - ÁREA DE ASUNTOS INTERNOS – GRUPO DE PROCESOS DISCIPLINARIOS, que dispuso: **PRIMERO:** Declarar probado el cargo que le fue imputado; **SEGUNDO:** Imponerle como sanción la SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL DE SEIS (6) MESES, SIN DERECHO

A REMUNERACIÓN; y **TERCERO**: Convertir la sanción impuesta de seis (6) meses de suspensión e inhabilidad especial, en salarios para la fecha de comisión de la conducta 05 de marzo de 2014, esto es, la suma de VEINTINUEVE MILLONES, SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECISÉIS PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$29.659.716.30).

- Fallo disciplinario de segunda instancia proferido el 24 agosto de 2017 por el DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, por medio del cual confirmó el fallo de primera instancia de fecha 23 de junio de 2017.
- Resolución No. 7534 del 10 octubre de 2017, proferida por el MINISTERIO DE DEFENSA, por medio de la cual se ejecuta la sanción disciplinaria que le fue impuesta.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, solicitó que se le ordene a la **NACIÓN – MIN. DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, que la absuelvan de cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria, que archiven las diligencias del proceso disciplinario y le reintegren cualquier suma de dinero que le fuere retenida, debidamente indexada.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto el 25 de mayo de 2018, rechazando la demanda, por considerar que había operado el fenómeno jurídico de la caducidad establecida en el artículo 164 del C.P.A.C.A.,

En síntesis, el *A quo* precisó en primer lugar que, a las luces del artículo 104 del CPACA y la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la Resolución No. 7534 del 10 octubre de 2017, no es susceptible de control judicial, pues, es un acto administrativo de ejecución que no crea, modifica ni extingue una situación jurídica, toda vez que se limita a darle cumplimiento a una orden emitida dentro de un fallo disciplinario adelantado por la demandada.

Ahora, en relación con el computo del término de caducidad, indicó que si bien es cierto que la jurisprudencia del H Consejo de Estado señala que en aquellos casos en los que haya sido emitido un acto administrativo ejecutando una sanción disciplinaria de retiro temporal o definitivo del servicio, dicho término debe contabilizarse desde la ejecución de la sanción, en el caso concreto, el plazo de los cuatro meses que tenía la demandante para presentar la demanda deben computarse desde la ejecutoria del acto que culminó el proceso disciplinario, es decir, desde la ejecutoria del fallo disciplinario de segunda instancia, pues, al momento de emitirse la Resolución 7534 del 10 octubre de 2017, la demandante ya se encontraba retirada del servicio por llamamiento a calificar servicios.

En razón de lo anterior, indicó que como el fallo disciplinario de segunda instancia fue notificado el 4 de septiembre de 2017, la demandante, en principio, tenía hasta el 5 de enero de 2018 para presentar la demanda, no obstante, como radicó la solicitud de conciliación prejudicial el 1 de diciembre de 2017 y la correspondiente constancia de agotamiento de este trámite se expidió el 16 de febrero de 2018, la oportunidad para incoar la demanda se extendió hasta el 21 de marzo de 2018, sin embargo, según el acta de reparto, lo hizo el 23 de abril, es decir 1 mes y 2 días después, cuando el medio de control ya se encontraba caducado.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior determinación, la parte actora interpuso recurso de apelación explicando que contabilizó el término de caducidad del presente medio de control desde la expedición de la Resolución No. 7534 de 2017, porque fue el ultimo acto administrativo que se profirió en el marco del proceso disciplinario.

En su sentir, como el referido acto administrativo fue proferido el diez (10) de octubre de 2017, radicó la solicitud de conciliación prejudicial el primero (1) de diciembre de ese año y, la correspondiente constancia de agotamiento de este trámite data del 16 de febrero de 2018, al momento de

presentar la demanda solamente habían transcurrido 119 días, lo que le permite concluir que no había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Explicó que contabilizó el termino de caducidad de esta forma porque el artículo 138 del CPACA, consagra que, ante la existencia de un acto administrativo de ejecución o cumplimiento, el termino de los cuatro (4) meses para presentar la demanda, se debe computar a partir de la notificación de este.

Argumentó que en virtud del principio pro homine y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta norma resulta aplicable al caso concreto, porque es la que le brinda mayor garantía a sus derechos fundamentales, al ser la mas amplia y beneficiosa.

Aseguró que el H. Consejo de Estado en varias providencias ha indicado que, si bien es cierto que el acto administrativo de ejecución de la sanción disciplinaria no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna, si guarda una estrecha relación con los fallos disciplinarios propiamente dichos, por lo que el termino de caducidad se debe contar desde la fecha en que este sea proferido.

Con base en los anteriores argumentos solicitó la revocatoria de la providencia recurrida y, la consecuente, admisión de la demanda.

CONSIDERACIONES:

Según lo normado en los artículos 125 del CPACA., concordante con los numerales 1° del artículo 243 y 3° del artículo 244 ibídem, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación contra las providencias susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el auto que rechaza la demanda.

Ahora bien, de los argumentos expuestos por el Juzgado de primera instancia y los reparos sentados en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho interpuso la señora **DORA ELIZABET MEDINA BONILLA** contra la **NACIÓN – MIN. DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, fue presentada dentro del término previsto en el literal d) numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. o si, por el contrario, operó el fenómeno jurídico de la caducidad, tal como lo indicó el *a quo*.

Para la sala la respuesta al problema jurídico planteado es en sentido negativo, pues, en el presente asunto es claro que operó la caducidad, por lo tanto, la decisión del Juzgado de primera instancia debe confirmarse, por encontrarse ajustada a derecho.

La anterior intelección, se fundamenta en los siguientes argumentos jurídicos y fácticos:

El literal d) del artículo 164, *ibídem*, establece el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

*d) Cuando se pretenda **la nulidad y restablecimiento del derecho**, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses** contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, **ejecución** o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”.*

En consecuencia, por regla general el término para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

De acuerdo con la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la caducidad se introdujo en las normas procesales que regulan el trámite de las demandas ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como: “(...) un

concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública¹.

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que en el *sub lite* se pretende la declaratoria de nulidad del fallo disciplinario de primera instancia proferido el 23 de junio de 2017, por el MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – INSPECCIÓN GENERAL - ÁREA DE ASUNTOS INTERNOS – GRUPO DE PROCESOS DISCIPLINARIO, que dispuso:

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR PROBADO el cargo imputado a la señora Mayor - hoy retirada - DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía numero 52.332.738 expedida en Bogotá D.C., para la época de los hechos Oficial en servicio activo de la Policía Nacional, al ser encontrada responsable de transgredir la Ley 1015 de 2006, “Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”, Artículo 35. Faltas graves. Numeral 2. Agredir o **someter a malos tratos al público, superiores, subalternos** o compañeros. (Subrayado y negrilla fuera de texto, el cual se utiliza para precisar la imputación). A título de DOLO. De acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer como sanción disciplinaria a la señora Mayor - hoy tirada - DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.332.738 expedida en Bogotá D.C., **SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL DE SEIS (6) MESES, SIN DERECHO A REMUNERACIÓN**, según las consideraciones expuestas en este proveído.

ARTÍCULO TERCERO: CONVERTIR la suspensión impuesta a la señora Mayor - hoy retirada - DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.332.738 expedida en Bogotá D.C., de seis (06) meses de Suspensión e Inhabilidad Especial, sin derecho a remuneración en salarios para la fecha de comisión de la conducta -05 de marzo de 2014-, esto es, la suma de: veintinueve millones, seiscientos cincuenta y nueve mil, setecientos dieciséis pesos con treinta

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Auto del 01 de octubre de 2018 proferido dentro del proceso 25000-23-36-000-2016-01428-01(61410) M.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

centavos (\$29.659.716.30); según lo expuesto en acápites superiores.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión a la señora Mayor - hoy retirada DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.332.738 expedida en Bogotá D.C., y/o a su apoderado, haciéndoles saber que contra esta providencia procede recurso de apelación, el cual deberá ser sustentado ante el Director General de la Policía Nacional dentro de los tres días siguientes a la notificación de este proveído, de acuerdo a lo consagrado en los artículos 111, 112 y 115 de la Ley 734 de 2002.

ARTÍCULO QUINTO: El Grupo de Procesos Disciplinarios de la Inspección General, dispondrá lo pertinente a efectos de cumplimiento del presente proveído².

También se pide la nulidad del fallo disciplinario de segunda instancia proferido el 24 agosto de 2017 por el DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL, que estableció:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de Primera Instancia de fecha 23 de junio de 2017, proferido por el Inspector General dentro del expediente No. INSGE-2014-123, donde se declara la responsabilidad disciplinaria de la señora MY. (R) DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA identificada con cédula de ciudadanía No. 52.332.738 expedida en Bogotá D.C., en donde le fue impuesto el correctivo disciplinario de **SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL** por un término de Seis (06) meses sin derecho a remuneración por ser responsable de infringir la Ley 1015 de 2006, Artículo 35. Faltas graves. "Numeral 2. Agredir o someter a malos tratos al público, superiores, subalternos o compañeros", a título de DOLO, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia. Aunado a ello, es importante resaltar que la suspensión impuesta será convertida en el salario devengado por la señora Oficial Superior para la fecha de la conducta, tal como lo estableció el a quo, así: "...esto es, la suma de: veintinueve millones, seiscientos cincuenta y nueve mil, setecientos dieciséis pesos con treinta centavos (329.659.716.30)".

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR la decisión a los sujetos procesales, en la forma establecida en el Código Disciplinario Único, para lo cual el Grupo de Procesos Disciplinarios de la Primera Instancia de la Inspección General, realizará las gestiones pertinentes.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente no proceden recursos³.

Así mismo, se solicita la nulidad de la Resolución No. 7534 del 10 de octubre de 2017, expedida por el MINISTERIO DE DEFENSA, por la cual se

² Ver folios 116 al 142 del cuaderno de primera instancia.

³ Ver folios 152 al 166 Ibidem

ejecuta una sanción impuesta a una Oficial Superior Retirada de la Policía Nacional en cumplimiento de un fallo disciplinario⁴.

Armonizando lo preceptuado en el CPACA con la situación fáctica reseñada, se extrae que el acto que marca la pauta para contabilizar el término de caducidad del presente medio de control es aquel que definió la situación particular de la actora, ósea, el que confirmó la sanción disciplinaria impuesta.

La anterior determinación se adopta con apego en las reglas jurisprudencias trazadas por el H Consejo de Estado, para contabilizar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dirigido contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan el retiro temporal o definitivo del servicio, según las cuales:

i. La caducidad deberá contarse a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario:

a) Cuando no exista un acto que ejecute la sanción disciplinaria del retiro del servicio.

b) Cuando el acto no tenga incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral administrativa.

ii. Deberá contarse a partir del acto de ejecución de la sanción disciplinaria.

a) Cuando se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio.

b) Cuando en el caso concreto haya sido proferido un acto de ejecución conforme al art. 172 C.D.U.

*c) Cuando dichos actos de ejecución materialicen la suspensión o terminación de la relación laboral administrativa⁵.
(Subrayado por la Sala)*

Así las cosas, como en el presente caso el acto definitivo -fallo disciplinario de segunda instancia del 24 agosto de 2017- no tuvo incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral de la actora, puesto que al momento de su emisión, esta se encontraba retirada de la institución, situación

⁴ Ver folios 167 al 169 *Ibidem*

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez, Auto del 8 de septiembre de 2017, Radicación No. 54001-23-33-000-2016-00064-01(2033-16)

que generó la conversión de la sanción a salarios, el termino de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del fallo que confirmó la decisión de primera instancia, tal como lo ha establecido el H. Consejo de Estado en varios pronunciamientos dentro de los que se destaca el que se cita a continuación.

Respecto de la ejecutoria también se ha mencionado la tesis expuesta por la Sala en el pronunciamiento de 13 de mayo de 2015, reiterada por el pleno de la sección segunda de esta Corporación, al concluir que «la contabilización del término de caducidad desde [el día siguiente de] la notificación del acto definitivo de acuerdo con el artículo 136 del C.C.A, responde al criterio de firmeza del acto administrativo y constituye a la vez una expresión de los principios de seguridad jurídica y buena fe, conclusión a la que se llegó siguiendo el precedente judicial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Sentencia de 11 de diciembre de 2012, Expediente N° 11001-03-25-000-2005-00012-00)⁶

Para la sala, si bien es cierto que la demandada, con posterioridad a la decisión de segunda instancia, expidió la Resolución No. 7534 del 10 de octubre de 2017, este acto no tiene la entidad suficiente para interrumpir el termino de caducidad, dado que no materializó el retiro de la demandante ni tuvo incidencia en la terminación de la relación laboral, por lo que no puede recibir el tratamiento de acto administrativo de ejecución, ya que a pesar de indicar en el numeral primero que estaba ejecutando la sanción, simplemente se limitó a ordenar su anotación en la hoja de vida de la demandante y a remitir una copia de la misma a la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional y a la División de Registro de la Procuraduría General de la Nación, para obtener el pago de los salarios producto de la conversión de la amonestación.

De este modo, si para el H. Consejo de Estado, no es acertado contabilizar el termino de caducidad a partir de la conversión de la sanción en salarios, cuando esta se efectúa con posterioridad a la emisión del acto administrativo definitivo, mucho menos resulta procedente su contabilización a partir de la expedición del acto administrativo que ordena su pago, cuando estos valores han sido establecidos directamente en los fallos disciplinarios, tal como sucede en el caso bajo examen.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “B” Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cueter, Sentencia del 13 de agosto de 2018, Radicación No. 11001-03-25-000-2011-00482-00(1915-11)

Al respecto, el H. Consejo de Estado dijo:

En materia disciplinaria el acto de ejecución es relevante para el cómputo de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando: i) se controvierten sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio; ii) se haya emitido un acto de ejecución y, iii) el acto de ejecución materialice la suspensión o terminación de la relación laboral. Toda vez que en el presente caso el señor Daza Blanco fue retirado del servicio a través de la Resolución 02640 del 8 de agosto de 2011, esto es antes de que se emitiera el acto sancionatorio de segunda instancia, la entidad podía, en virtud de la disposición legal citada y para hacer efectiva la sanción disciplinaria, convertir la suspensión en salarios a pagar a cargo del señor Daza Blanco. Bajo estos parámetros, no es dable afirmar que con la Resolución 04837 del 14 de diciembre de 2012 se modificó o se creó una situación jurídica nueva para el demandante, puesto que la demanda se limitó a cumplir una disposición legal, luego no hay lugar a tenerla como acto demandable a partir del cual deba empezar a contarse el término de caducidad. La Sala advierte que en el sub examine el término de caducidad debe computarse a partir de la ejecutoria del acto administrativo definitivo con el que culminó el trámite disciplinario por cuanto, aunque la sanción consistió en la suspensión en el servicio, en el momento de la ejecución de esta el señor Daza Blanco había sido retirado de este, luego el acto de ejecución no materializó el retiro del demandante ni tuvo incidencia en la terminación de la relación laboral⁷. subrayado por la Sala

Por lo anterior, como los efectos derivados del proceso disciplinario seguido en contra de la demandante, surgen con la confirmación de la sanción, pues, fue en ese acto administrativo que quedó establecido el valor a pagar producto de la conversión de la sanción a salarios, es a partir de ese momento en el que se hace efectiva la manifestación de la voluntad de la administración y, por ende, le surge a la actora el interés jurídico de accionar.

En este sentido, no resulta acertada la postura de la demandante, referente a que el cómputo del término de caducidad, debe efectuarse desde la expedición de la Resolución No. 7534 del 10 de octubre de 2017, por ser el último acto administrativo que se profirió en el marco del proceso disciplinario, lo cual garantizaría el principio *pro homine*, pues, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sido unánime en establecer que en aquellos eventos en

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A” Consejero Ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Auto del 26 de julio de 2018, Radicación No. 68001-23-33-000-2014-00998-01(1487-16)

los que se censuren actos administrativos de carácter disciplinario, que no tengan incidencia directa en el retiro del demandante, porque este se produjo con anterioridad a la expedición de los mimos, el termino de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente de la notificación del acto definitivo.

De acuerdo con lo anterior, el termino de los 4 meses de que trata la norma en cita, en principio debió contabilizarse desde el día siguiente a la notificación del acto administrativo definitivo⁸, es decir, desde el 5 de septiembre de 2017 hasta el 5 de enero de 2018, no obstante, como la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada el 01 de diciembre de 2017 ante la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos de la ciudad de Villavicencio (fl. 175), dicho termino se suspendió faltando un (1) mes y cuatro (4) días para que operara el fenómeno de la caducidad y se reanudó a partir del día 16 de febrero de 2018, con la expedición de la constancia de agotamiento de requisito de procedibilidad (Ibidem), por lo que la oportunidad para la presentación de la demanda se extendió hasta el 21 de marzo, pero la actora lo hizo el 23 de abril de esa anualidad, es decir cuando ya había fenecido la oportunidad para ello (fl. 171).

En conclusión, esta Corporación confirmará la decisión adoptada en primera instancia, pues, luego de contabilizar el término de caducidad de la presente demanda, se vislumbra que esta fue ejercida extemporáneamente, tal como lo determinó el a quo y quedó explicado en precedencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto dictado el 25 de mayo de 2018, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó de plano el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora **DORA ELIZABETH MEDINA BONILLA** contra la

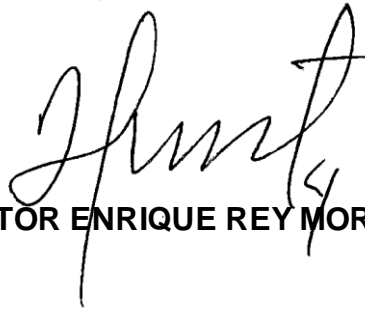
⁸ Situación que de confinidad con la parte motiva de la Resolución No. 7534 del 10 de octubre de 2017, se produjo el 04 de septiembre de esa a nulidad (fl. 167)

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, regresen las diligencias al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en de la fecha. Acta: 016



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ